



**Universidad del Salvador- Facultad de Ciencias Sociales**  
**Carrera de Ciencia Política**

---

**El congreso y el proceso presupuestario en Argentina (2008-2011)**

**Camila Silva**

---

Tesina para obtener el Título de Licenciatura en Ciencia Política

Tutora: Profesora Cecilia Galván

|  |
|--|
|  |
|  |

**USAL**  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## ÍNDICE

|   |       |       |
|---|-------|-------|
| <b><u>Introducción</u></b> .....  | 3-4   |       |
| <b><u>I. Estado de la cuestión: El Congreso en el proceso presupuestario</u></b>                      |       |       |
| I.1. El presupuesto en el presidencialismo latinoamericano. Evolución conceptual.....                 | 5-12  |       |
| I.2. El proceso presupuestario en Argentina.....  | 13-21 |       |
| I.2.A. El Congreso en el Presupuesto.....   | 22-43 |       |
| I.2.B. El control presupuestario y las reglas presupuestarias.....                                    | 44-47 |       |
| <b><u>II. El Diseño de Investigación: una visión institucionalista</u></b> .....                      |       | 48-52 |
| II.1.El control legislativo del presupuesto como variable dependiente.....                            | 53-57 |       |
| II.2. Las instituciones presupuestarias luego de la reforma de 2006.....                              | 58-63 |       |
| II.3. La presidencia de CFK en dos etapas: con mayoría (2007-2009) y sin mayoría (2009-2011).....     | 64-67 |       |
| <b><u>III. El Congreso y las estrategias presidenciales en la ejecución del presupuesto</u></b> ..... |       | 68-70 |
| III.1. Delegación vía decisiones administrativas (Jefe de Gabinete).....                              | 71-73 |       |
| III.2. Decretos de Necesidad y Urgencia.....  | 74-76 |       |
| III.3. El legislativo en el proceso presupuestario.....   | 76-77 |       |
| <b><u>4. Conclusiones</u></b> .....   | 78-80 |       |
| <b><u>5. Bibliografía</u></b> .....   | 81-86 |       |
| <b><u>6. Anexos</u></b> .....   | 87-88 |       |

## **Introducción**

A diferencia de otras leyes, la Ley de Presupuesto cuenta con la particularidad de que debe ser tratada todos los años, esto es, todos los años el Congreso debe analizar el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo y, tanto la Cámara de Diputados como el Senado deben aprobar o rechazar dicho proyecto. Es gracias a dicha particularidad – la periodicidad con la que se trata el presupuesto – que es posible analizar qué función o rol asumen los actores involucrados en el proceso presupuestario. Este último puede ser sintetizado en 4 distintas etapas: elaboración, aprobación, ejecución y control. Mientras que al Poder Legislativo se le encomienda la tarea de la aprobación y del control, el Poder Ejecutivo cuenta con las atribuciones necesarias para la elaboración del presupuesto, y más importante aún, para su ejecución. Sin embargo, cabe preguntarse no sólo acerca del desempeño en cada una de las etapas mencionadas, sino sobre todo, acerca del rol que asumen o que deberían asumir tanto el Ejecutivo como el Legislativo.

Es por ello que el presente trabajo tiene como propósito dar cuenta del rol que cumple el Congreso a lo largo del proceso presupuestario durante el período 2008-2011, primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner. Lo que se intentará determinar es, sobretodo, si el Congreso ejerce un control efectivo sobre la ejecución del presupuesto, o si por el contrario, el control se realiza sólo de manera posterior, convirtiéndose en totalmente ineficiente. Para ello, será necesario analizar cada una de las etapas del presupuesto, y realizar un estudio del marco normativo-legal, a través del cual, el proceso presupuestario es reglamentado, y tanto el Ejecutivo como el Legislativo tienen asignadas ciertas atribuciones que permiten el ordenamiento de dicho proceso.

Ya que este trabajo intentará dar cuenta del desempeño del Congreso Nacional en la cuestión presupuestaria exclusivamente, será necesario estudiar el desempeño general de las legislaturas a lo largo de América Latina. Estas, suelen ser consideradas por la mayoría de los académicos como reactivas, siendo que no poseen iniciativa legislativa, sino que por el contrario, suelen aprobar o rechazar automáticamente toda aquella iniciativa

propuesta por el Ejecutivo. Cox y Morgenstern<sup>1</sup>, consideran que América Latina padece dos problemas: la falta de división de poderes y la falta de límites al poder del Ejecutivo. Ambos traen como consecuencia una legislatura subordinada y un Presidente que tiene la capacidad para crear leyes sin tener que pasar por la Asamblea. Algo similar sucede con el tratamiento y la ejecución del presupuesto ya que, como se verá más adelante, el Ejecutivo cuenta con las atribuciones necesarias para modificar el presupuesto aprobado por el Congreso.

Desde una visión institucionalista, se intentará comprender cómo las distintas leyes y toda la normativa que regula el presupuesto, así como también, la institucionalización de ciertas prácticas, conducen a un alto grado de discrecionalidad en materia presupuestaria, por parte del Ejecutivo Nacional.



---

<sup>1</sup>Cox Gary, y Morgenstern Scott, Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures, University of California, San Diego. Prepared for delivery at the 21 st International Congress of Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, September 24-26, 1998.

## **Capítulo I – Estado de la cuestión: El Congreso en el proceso presupuestario**

### **I.1. El presupuesto en el presidencialismo latinoamericano. Evolución conceptual.**

Existen dos cualidades características que definen lo que se conoce como una democracia presidencialista. Scott Mainwaring y Matthew Shugart, consideran que una democracia es presidencialista siempre y cuando 1) “El jefe del Ejecutivo (presidente) sea popularmente electo, y 2) los mandatos tanto del presidente como de la asamblea sean fijos”<sup>2</sup> Tanto el Ejecutivo como el Legislativo son elegidos popularmente (legitimidad dual), a diferencia de lo que sucede en el sistema parlamentario donde, el Legislativo es quien elige al gabinete de gobierno y éste debe mantener su confianza. La relación entre el presidente y el Poder Legislativo es, por lo tanto, conflictiva desde el comienzo, pues hay un control mutuo, ya que ambos poderes son independientes uno del otro. Dicha separación se ha interpretado como un sistema de frenos y contrapesos, mediante el cual, cada poder controla y es controlado por los otros poderes. Por las razones invocadas, es que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo suele ser conflictiva, sobre todo en situaciones de gobierno dividido, donde el Ejecutivo no posee la mayoría en el Legislativo. Sin embargo, el cumplimiento de estos amplios requisitos deja mucho margen para las diferentes variaciones que el presidencialismo manifiesta a lo largo y ancho de América Latina. Los poderes que la Constitución le confiere al presidente son diferentes en cada país, y es donde se halla la principal variante institucional del presidencialismo. Sin embargo, un presidente con menos facultades constitucionales puede ser tan o incluso más poderoso que otro con mayores atribuciones otorgadas por la Constitución. Este hecho se explica por el nivel de apoyo que el partido político le brinda al presidente en el ámbito legislativo. Por lo tanto, es posible establecer dos conjuntos de factores que podrían fortalecer al presidente: los poderes constitucionales y los poderes políticos<sup>3</sup>. Desde esta perspectiva, estos mismos factores podrían tener una influencia en la relación entre ambos poderes, esto es, entre el Ejecutivo y el

---

<sup>2</sup> Mainwaring, Scott y Shugart Matthew Soberg, *Presidencialismo y democracia en América Latina* / Scott. 1a ed.- Buenos Aires: Paidós, 2002. Pág. 21 y 22.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

Legislativo. Nos compete principalmente porque, como se verá a continuación, cuanto más poder acapara un presidente, más débil será el Poder Legislativo, y por lo tanto, su desempeño a lo largo del proceso presupuestario también se verá inevitablemente, menguado.

Tal como se ha afirmado anteriormente, el poder de los presidentes sobre la formulación de políticas públicas será la principal variante institucional en el desempeño de los sistemas presidencialistas. Mainwaring y Shugart distinguen entre dos tipos de poderes con los que puede contar un presidente: “Uno es poseer poderes constitucionales inherentes al cargo de presidente que obliguen a que sus preferencias sean tomadas en consideración a la hora de aprobar las leyes. Otra es que tengan control sobre sus propios partidos y que éstos controlen una mayoría de escaños.”<sup>4</sup>, es decir, poderes partidarios.

En términos de los poderes constitucionales, éstos pueden ser tanto “reactivos”, cuando un presidente defiende cierto statu quo frente a una mayoría legislativa que pretende alterarlo, como “proactivos”, cuando el presidente puede establecer un nuevo statu quo. Los autores estudian al menos tres poderes constitucionales: el veto, el decreto, y la iniciativa legislativa.

El veto constituye un poder reactivo por el hecho de que el presidente tiene la posibilidad de mantener el statu quo, siempre y cuando el Congreso no logre una mayoría adecuada para insistir (aún cuando generalmente en América Latina, la gran mayoría de los proyectos de ley considerados por el Congreso sean originalmente enviados por el Ejecutivo). La mayoría necesaria para lograr la insistencia no es la misma en todos los países: varían desde una mayoría simple, como en Venezuela, donde en realidad no habría veto, sino una oportunidad para el presidente de retrasar la promulgación, hasta el caso de Ecuador, donde el veto es casi absoluto ya que ningún proyecto, con excepción del presupuesto, puede convertirse en ley sin la aprobación del presidente. Entre estos dos extremos varían según cada caso: tanto en Argentina como en Chile, el veto es fuerte, ya que se exige una mayoría especial de dos tercios, y, en cambio, en Colombia o en Brasil el veto es débil, donde sólo se exige una mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los miembros.

---

<sup>4</sup> Ibid. Pág. 49

El veto presidencial puede ser también parcial, es decir, el presidente puede promulgar ciertos artículos de una ley con los cuales esté de acuerdo, pero vetar y enviar al Congreso sólo aquello que fue vetado. Aunque no muchas constituciones latinoamericanas contienen este tipo de atribuciones, muchas, sí hacen referencia a la capacidad de los presidentes para objetar parte de una ley, pero ningún artículo o ítem de dicha ley puede ser promulgado sin que el Congreso vuelva a aprobar la misma ley con la mayoría estipulada por la Constitución. Sin embargo, en la práctica, sí se han realizado promulgaciones parciales, siendo éstas avaladas por tribunales en algunas instancias. “En América Latina, sólo las constituciones argentina de 1994 y brasileña de 1988 otorgan explícitamente a los presidentes la prerrogativa de vetar partes de una ley al mismo tiempo que promulgan otras partes.”<sup>5</sup>

Otro de los poderes constitucionales estipulados en numerosas constituciones latinoamericanas son los decretos. A diferencia del veto, el decreto constituye un poder proactivo, pues permite al presidente establecer un nuevo statu quo. La mayoría de las constituciones estipulan decretos de naturaleza regulatoria, es decir, autorizando al presidente a implementar una ley que ya existe. De manera contraria, son casi inexistentes los casos en los que se autoriza al presidente a establecer una nueva legislación sin que le haya sido antes delegada la autoridad explícita para hacerlo. Cuando esto sucede, el presidente es muy poderoso, aunque usualmente se permite al Congreso enmendar el decreto de ser necesario. Sólo Argentina, Brasil y Colombia cuentan con la atribución de emitir nuevas leyes en prácticamente cualquier área.

Por último, otro poder reactivo, el poder exclusivo de iniciativa legislativa en ciertas áreas de políticas. “A menudo este poder exclusivo se extiende a algunos asuntos críticos, especialmente presupuestos, así como a la política militar, la creación de nuevas reparticiones burocráticas y a leyes sobre políticas tarifarias y crediticias.”<sup>6</sup> Es considerado como un poder reactivo debido a que el presidente tiene la alternativa de no introducir el proyecto de ley, siempre que en su elección prevalezca el statu quo. Sin embargo, este poder se torna vulnerable toda vez que el presidente opte por modificar el statu quo, o simplemente tenga la obligación de enviar el

---

<sup>5</sup> Ibid., pág. 52.

<sup>6</sup> Ibid., pág. 57.

proyecto al Congreso – como el presupuesto anual – y el umbral para la superación de los vetos sea bajo, como en Brasil o en Colombia. Sólo cuando el Congreso tiene intenciones de introducir algún cambio pero no así el presidente, y éste opta por no presentar el proyecto, la ventaja recae en el presidente.

Si bien generalmente, el Congreso no tiene restricciones para modificar los proyectos enviados por el presidente, algunas constituciones prohíben al Poder Legislativo la introducción de cambios, a menos que el presidente haya introducido un proyecto. “Varios sistemas -entre ellos los de Brasil, Chile, Colombia, y Perú desde 1993- limitan la autoridad del Congreso para aumentar las cantidades asignadas a los diferentes ítems en el presupuesto enviado por el presidente. En Uruguay, el Congreso no puede incrementar las exenciones impositivas propuestas por el presidente ni disminuir los precios máximos propuestos, y la nueva Constitución peruana (1993) estipula que sólo el presidente tiene la iniciativa para algunos tipos de legislación impositiva.”<sup>7</sup>

### Argentina

Tal como se ha expuesto anteriormente, la interacción entre los poderes constitucionales y los poderes partidarios da forma al carácter de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El modelo constitucional argentino de 1853, objeto de sucesivas reformas a lo largo de la historia, estableció una fuerte figura presidencial con amplias prerrogativas formales como la declaración del estado de sitio, la intervención federal y la posibilidad de veto legislativo. No obstante, previa reforma constitucional de 1994, el presidente de la Nación no podía emitir disposiciones de carácter legislativo. El Artículo 29º de la Constitución de 1853 establecía que “El Congreso no puede conceder al Ejecutivo Nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos quedan a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria” A pesar de ello, la utilización de Decretos de Necesidad y Urgencia se convirtió,

---

<sup>7</sup> Ibid., pág. 58.